

ESTRUCTURA DEL ESTADO  
Y RELACIONES INDUSTRIALES:  
LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN  
PÚBLICA ESPAÑOLA

Pedro L. Iriso

Estudio/Working Paper 1990/9

Junio 1990

Pedro L. Iriso es *Master en Ciencias Sociales* y doctorando del *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March (Madrid).

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El objeto de este artículo es estudiar el nacimiento de nuevas instituciones sociales y, más específicamente, cómo surge un nuevo sistema de relaciones industriales. Trataré de demostrar, concretamente, que el estado ejerce un gran impacto sobre la formación y desarrollo de los sindicatos y de los sistemas de relaciones industriales (Zeitlin 1985).

España, a partir de 1975, es un buen caso para estudiar la creación de instituciones y organizaciones sociales debido a que el país atravesó un proceso de transición democrática. Las transiciones democráticas implican, evidentemente, que los grupos sociales recuperan su autonomía para actuar legalmente en defensa de sus intereses. En el área de las relaciones industriales el estado renunció a su papel como juez y actor intermediario entre el capital y el trabajo. Durante la transición política española emergieron diversas organizaciones para representar a los diversos grupos sociales en las negociaciones económicas y políticas, pero el nacimiento de estas organizaciones democráticas fue más difícil en la administración pública que en el sector privado<sup>2</sup>.

Me centraré en la formación del sistema de relaciones industriales en la educación pública. Este caso, en sus aspectos más importantes, es representativo del conjunto de la administración pública estatal. Si la reinstitucionalización de las relaciones industriales en el sector privado recibió influencias de su historia previa (Fishman 1985: 189-190), el sistema de las relaciones industriales en la administración pública fue, prácticamente, creado ex novo dado que, bajo la dictadura, los funcionarios no pertenecían a la Organización Sindical (OS) franquista<sup>3</sup>. También ha de tenerse en cuenta que con

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión adaptada a los lectores españoles del original en inglés que se publica conjuntamente. Quiero agradecer a Víctor Pérez Díaz, Peter Hall, Francisco Rubio Llorente, Joaquín López Novo y demás compañeros del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March por sus valiosos comentarios. También deseo expresar mi gratitud especial a los sindicalistas que entrevisté durante el trabajo de campo.

<sup>2</sup> Las relaciones industriales en el sector público productivo, el INI, son muy parecidas a las del sector privado. Las empresas del INI no se incluyen, por supuesto, en lo que llamo “administración pública”.

<sup>3</sup> Todos los trabajadores y empresarios del sector privado pertenecían, por ley, a la Organización Sindical (OS) de la que estaban excluidos los funcionarios.

anterioridad al franquismo el “sector público” era pequeño y no existió en él una experiencia sindical relevante.

Mi principal hipótesis es que el estado influye en la formación de los sistemas de relaciones industriales. Se considerará al estado “como un actor” y “como una estructura”. Como actor, el estado español tomó decisiones que presionaron en favor de una determinada forma institucional de las relaciones industriales. Como estructura, la constitución del Estado de las Autonomías afectó al sistema de las relaciones industriales en la administración pública.

## I.- PERSPECTIVA TEÓRICA

Al intentar explicar cómo se producen los resultados y decisiones políticas en un determinado sistema social nos encontramos con un problema teórico sobre la direccionalidad de las influencias entre el estado y la sociedad civil. ¿Son los actos del estado o su estructura los que crean las instituciones societales y los que determinan la orientación de las decisiones políticas o es la sociedad civil la que determina esas políticas y da origen a la estructura del estado e influye sobre sus decisiones políticas? Katzenstein ha intentado conceptualizar las influencias mutuas entre el estado y la sociedad civil desde el concepto de “policy networks”<sup>5</sup> (1978). Dichas “redes institucionales” serían una especie de campos estructurales en los que las organizaciones y los grupos sociales definen sus estrategias, alianzas, métodos de acción y sistemas de oposición. La aproximación institucional al problema de las relaciones entre el estado y la sociedad civil implica que estas estructuras topológicas-conjuntos interrelacionados

---

<sup>4</sup> Para evitar confusiones terminológicas sobre los diversos actores sociales se distingue, en este artículo, entre tres términos: “actor social” como término genérico que se refiere a todo tipo de actores sociales (incluido el “actor estado”), “actor estatal” (o estado “como actor”) y actores “societales” o actores no estatales o de la sociedad civil. Los sindicatos de la educación pública se considerarán en este artículo como “actores societales” en cuanto organizaciones que pretenden representar los intereses de ciudadanos privados. Cuando hablo del estado como actor me refiero exclusivamente a los órganos del estado con poder relevante para tomar decisiones.

<sup>5</sup> El término “policy networks” es de difícil traducción al español. Se refiere al conjunto de instituciones estatales y “societales”, y a sus relaciones mutuas, relevantes para explicar cómo se producen las decisiones políticas. El término implica una cierta estabilidad institucional.

de instituciones- son importantes para explicar los resultados finales (decisiones políticas) de las relaciones entre los actores sociales. la literatura neocorporatista ha desarrollado precisamente este mismo argumento en su intento de explicar los resultados políticos y económicos de los dos sistemas puros de relaciones industriales conocidos como “pluralista” y “corporatista” (ver Schmitter y Lemhbruch 1982; Cameron 1985; Lehner 1987). Existiría una especie de proceso de retroalimentación entre las “estructuras societales” y las decisiones del estado. Las decisiones del estado, por un lado, están fuertemente influidas por las organizaciones y la estructura de la sociedad civil, pero por otro lado las decisiones y acciones del estado influirían a su vez en la estructura institucional de la sociedad. Esa misma estructura institucional de la sociedad civil influiría posteriormente en la posibilidad de que el estado pudiera llevar a cabo determinadas políticas. Es decir, dada una estructura institucional de la sociedad civil, en cuya formación es parte importante el estado, la posibilidad de llevar a cabo unas determinadas políticas es más fácil que la posibilidad de otras políticas alternativas. Este efecto de retroalimentación de las acciones del estado sobre la estructura institucional de la sociedad civil es lo que hace que las acciones y decisiones estatales sean importantes no sólo para determinar la política del presente sino también las políticas posibles en el futuro.

Las decisiones de lo que podemos llamar los “políticos” tienen unas consecuencias conscientes o “consecuencias intencionadas”. Sus decisiones pueden estar diseñadas, y es sólo un ejemplo, para reformar las organizaciones sociales o para alterar el sistema de representación de los intereses societales<sup>6</sup>. En este sentido podríamos decir que los políticos son directamente responsables de sus acciones y decisiones. Pero las acciones del estado pueden también tener “consecuencias no intencionadas”. El estado puede, por ejemplo, orientar una o unas políticas hacia un fin que nada tiene que ver con los sistemas de intermediación de intereses (o estructura de las instituciones societales), pero esos sistemas de representación podrían verse alterados como consecuencia de esas políticas. Uno de los propósitos de las ciencias sociales es la iluminación de los resultados no intencionados de las acciones sociales. En las siguientes secciones veremos cómo la legislación española sobre la institucionalización de las comunidades autónomas,

---

<sup>6</sup> El Estatuto de los Trabajadores, por ejemplo, se diseñó, en parte, para impedir la existencia, al menos una existencia eficaz y visible, de ciertos sindicatos, que en algunos casos eran de cierta magnitud.

orientada hacia la solución del “problema regional” español, tuvo un impacto importante y “no intencionado” sobre la formación de los sindicatos y la institucionalización del sistema de las relaciones industriales en la administración pública.

La hipótesis sobre las influencias del estado en la institucionalización de las relaciones industriales puede formularse, pues, tanto desde una perspectiva “estadística” como desde una aproximación, mucho más flexible, institucional u organizacional (Hall 1986: 231-234). La perspectiva estadística implica que el estado es el formador esencial de la estructuración de la sociedad civil. La perspectiva organizacional o institucional, en el caso concreto de las relaciones industriales, permite la consideración teórica de variables como la “ideología” para explicar la emergencia de organizaciones en la “sociedad civil”. También es importante reconocer que la estructura “societal” -o de la sociedad civil- ejerce influencias sobre los actos del estado tanto al favorecer un determinado tipo de políticas estatales como al impedir, o hacer más improbable, otro tipo de políticas. Este último hecho no está suficientemente integrado en la aproximación estadística.

Cuando se considera, por ejemplo, la institucionalización de las relaciones industriales en el sector privado español debería mencionarse la destacada influencia que la legislación laboral y sindical ejercieron sobre esa institucionalización. Bajo la legislación democrática española<sup>7</sup> sólo los sindicatos que obtuvieran un mínimo del 10% de los “delegados sindicales”, a nivel nacional, se considerarían “sindicatos más representativos”, con capacidad legal para representar a los trabajadores en diversas instituciones estatales o en las mesas nacionales de negociación. El umbral del 10% ha sido insuperable para todos los sindicatos excepto UGT y CCOO. Pero también ha de tenerse en cuenta, y de ahí la ventaja de la aproximación “organizacional” sobre la “estadística”, que las organizaciones sociales influyeron en dicha legislación estatal. En el caso español, por ejemplo, el Estatuto de los Trabajadores se aprobó en el contexto de los grandes pactos o acuerdos nacionales que fueron un componente clave en el proceso de la transición democrática. Los sindicatos más poderosos –UGT y CCOO-, así como la patronal, ejercieron presiones o negociaron con el gobierno sobre aspectos

---

<sup>7</sup> La principal ley española sobre la representación sindical es el Estatuto de los Trabajadores, aprobado en 1980 y reformado en 1984 por el gobierno socialista.

importantes de esa norma legal<sup>8</sup>. Es lógico que la fuerza de CCOO y UGT durante los primeros años de la transición se usara, por parte de los dos sindicatos, para impedir el desarrollo de un espectro sindical más amplio en años posteriores. Ambos sindicatos de clase ejercieron, de hecho, una fuerte influencia en la formulación del Estatuto de los Trabajadores. Así que, “organizaciones sociales” que existían cuando el estado era débil, debido al proceso de transición democrática, influyeron en una decisión política crucial para el futuro de las relaciones industriales en España. Es importante, por lo tanto, reconocer que las organizaciones sociales afectan a las decisiones del estado incluidas las relativas a la formación y desarrollo de esas mismas organizaciones. En este sentido, la sociedad civil es siempre, incluso bajo una dictadura, una esfera “relativamente” independiente de acción social y de ideas. En las siguientes páginas, sin embargo, me centraré sobre las influencias del estado en la formación o, mejor dicho, “con-formación” de la estructura organizativa de la sociedad civil.

Mi objeto en este artículo es, pues, identificar el papel especial que juegan las acciones y la estructura del estado en la institucionalización de las organizaciones sociales. Mi primera intención es identificar el papel del estado español en la formación de ciertos grupos sociales (Berger 1981) y en la definición de estrategias y tácticas por parte de dichos grupos sociales (Weir y Sckopol 1985:24-25).

## II.- EL ESTADO Y LOS SISTEMAS DE LAS RELACIONES INDUSTRIALES EN ESPAÑA

Como se ha dicho en la sección anterior, el estado español influyó en el sistema de las relaciones industriales en el sector privado a través, en parte, del Estatuto de los Trabajadores aprobado en 1980. Una de las cláusulas más importante de esta ley especifica qué sindicatos serían considerados “sindicatos más representativos”. Un sindicato

---

<sup>8</sup> Como un dirigente sindical admitió en una entrevista:

“El hecho de que este o aquel sindicato logre una verdadera representatividad, y no sólo representatividad, sino el mero hecho de que su existencia se mantenga a largo plazo, es un asunto político. Depende del reconocimiento político de ese sindicato. Este fue el problema de USO en el pasado y es ahora el problema de sindicatos como el Sindicato de Cuadros. Los sindicatos de ‘clase’ estamos aquí para evitar que sindicatos ‘corporativistas’ logren capacidad representativa. Hemos hecho esto en el pasado y haremos lo mismo en el futuro”.

“más representativo”, en un nivel determinado de negociación (nacional, regional, de sector económico, etc.), es cualquier sindicato que haya obtenido un mínimo del 10% de los delegados de ese nivel en las elecciones sindicales. Para un sindicato es muy importante lograr ese 10% a nivel nacional porque eso le da el derecho a participar en las negociaciones nacionales (sobre políticas de empleo, formación, legislación laboral, reconversión industrial, etc...) y de tener representantes en varios organismos e instituciones del estado. Hay otra manera de obtener ese título de “sindicato más representativo” y lograr esa participación y visibilidad a nivel nacional. Si un sindicato obtiene un 15% de los delegados de los trabajadores en una determinada comunidad autónoma también se considera sindicato “más representativo” a nivel nacional. Desde que se celebraron las primeras elecciones sindicales estando vigente el Estatuto de los Trabajadores (1980) hasta hoy sólo tres sindicatos han logrado ese título de “sindicato más representativo”: los dos grandes sindicatos nacionales (UGT y CCOO) y el sindicato vasco ELA/STV<sup>9</sup>. Estas cláusulas del Estatuto han tenido el efecto de, prácticamente, eliminar a algunos sindicatos nacionales como la Confederación Sindical Unitaria de Trabajadores (CSUT) y el Sindicato Unitario (SU)<sup>10</sup>. Otros sindicatos de ámbito nacional llevan una existencia casi meramente nominal, como la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) o la Unión Sindical Obrera (USO)<sup>11</sup>. Los dos primeros sindicatos (CSUT y SU) nunca fueron realmente importantes, pero sí lo habían sido la CNT, antes y durante la II República, y la USO, al final del franquismo y durante la transición democrática.

Otra consecuencia de la cláusula del 10%, y del sistema electoral de las elecciones sindicales en general, es la gran dificultad existente para la visibilidad pública y el crecimiento

---

<sup>9</sup> Si el Estatuto hubiera estado vigente en 1978 la Intersindical Gallega (INTG) habría sido considerada “sindicato más representativo” hasta las elecciones de 1980.

<sup>10</sup> Estas dos confederaciones nacionales nacieron muy al inicio de la transición democrática como dos escisiones de CCOO.

<sup>11</sup> La USO resultó particularmente afectada por el Estatuto. En las elecciones sindicales de 1980, el año en el que el Estatuto iba a ser aplicado por primera vez, la USO consiguió el 9,36% de los delegados de los trabajadores a nivel nacional. Debido a este fracaso en lograr el título de “sindicato más representativo”, USO sufrió un verdadero colapso electoral en 1982. Después de esas elecciones el sindicato entró en un proceso de divisiones internas que casi provocan su desaparición. Sin embargo, en este caso, debería recordarse que el partido centrista en el poder en 1980 (UCD) trató de controlar al sindicato y que esta fue otra causa importante de su fracaso posterior.

organizativo de nuevos sindicatos. El aspecto más importante de la ley en este sentido, además de la cláusula del 10%, es la “cláusula de los dos colegios”. Los trabajadores y asalariados votan divididos en dos colegios electorales: los “obreros” o trabajadores de cuello azul y los “administrativos” o trabajadores de cuello blanco. En este último colegio se incluye a los técnicos y cuadros. Debido a la política de reducción del abanico salarial mediante subidas salariales lineales llevada a cabo, hasta 1980, por los dos sindicatos mayoritarios, los cuadros y técnicos comenzaron a organizarse, para defender abanicos salariales más abiertos, logrando crear el “Sindicato de Cuadros” con considerable ayuda de su homónimo francés. Pero la cláusula del 10%, en conjunción con la cláusula de los dos colegios, ha demostrado de nuevo ser insuperable y ha dado tiempo a UGT y CCOO tanto para modificar sus políticas respecto al abanico salarial, como para alterar sus estructuras internas mediante la creación de sindicatos de técnicos. El Sindicato de Cuadros ha luchado en vano por la división del segundo colegio electoral en dos colegios: el de administrativos por un lado y el de cuadros y técnicos por otro. Sin embargo, una vez estatuida la existencia de dos colegios, pactada en parte entre el gobierno centrista y los dos sindicatos mayoritarios, tanto la UGT como CCOO se han opuesto, lógicamente, a cualquier cambio legal en este sentido, en el conocimiento de que la existencia efectiva de un sindicato depende de su definición legal como “sindicato más representativo”.

Estos hechos son bien conocidos. Se ha prestado mucha menos atención a los efectos de las acciones del estado sobre las relaciones industriales en la administración pública. En este caso el estado ha dado forma a la estructura de las relaciones industriales por dos vías: 1) a través de la no aplicación del Estatuto de los Trabajadores en la administración pública, incluida la sanidad y la educación públicas y 2) a través de la legislación y la práctica estatal en relación al Estado de las Autonomías. Estos dos tipos de acciones del estado estaban orientados a la producción de otras consecuencias políticas, pero afectaron, inintencionadamente, a las relaciones industriales en la administración pública. Podemos hablar aquí, pues, de consecuencias “no intencionadas”. Aunque mi objeto es discutir el segundo tipo de acciones del estado (las relativas al Estado de las Autonomías) en detalle me referiré brevemente, en primer lugar, a los resultados de la no aplicación del Estatuto de los Trabajadores a los funcionarios.

Los gobiernos centristas, en el poder desde 1977 a 1982, consideraron siempre a los funcionarios como una clase especial de asalariados. Entre otras cosas, los

funcionarios no tenían el derecho a la huelga ni a la negociación colectiva. Tradicionalmente los funcionarios estaban organizados en “asociaciones”, incluso en la época de la dictadura, para la defensa de sus intereses. El número de estas asociaciones se incrementó enormemente en el periodo de la transición democrática. Se formaron cientos de asociaciones siguiendo la estructura funcional de la administración civil española, dividida en “cuerpos” funcionales muy pequeños, muchos de ellos con menos de 100 funcionarios<sup>12</sup>.

El gobierno socialista, elegido en 1982, reconoció a los funcionarios los derechos que el Estatuto había conferido a los trabajadores del sector privado, aunque con alguna consideración especial sobre el derecho de huelga para ciertos tipos de funcionarios públicos. Sin embargo, la aplicación efectiva del Estatuto en la administración civil dependía de la realización de elecciones sindicales. Sin elecciones no podía existir un efectivo derecho a la negociación colectiva. Las primeras elecciones sindicales en este sector se retrasaron hasta 1987. La no aplicación del Estatuto en la función pública hasta ese año significó que la UGT y CCOO no tuvieron, en términos organizativos, las mismas ventajas de que habían dispuesto en el sector privado de la economía<sup>13</sup>. Diez años fueron tiempo suficiente para que se formaran y consolidaran sindicatos “independientes” de funcionarios mediante la unificación progresiva de las asociaciones de los cuerpos administrativos del estado. La Confederación de Sindicatos Independientes de Funcionarios (CSIF) es sólo el caso más sobresaliente. Fundada en 1982, esta confederación dispuso de cinco años para ir agregando en sus estructuras a asociaciones de funcionarios de medio y alto nivel. La CSIF pudo limitar, y en muchos casos erradicar, las tendencias “corporativistas” de las asociaciones de funcionarios mediante la creación de una estructura organizativa interna en la que pesara, fundamentalmente,

---

<sup>12</sup> “Aquellas asociaciones eran absurdas. De una lista de 1.500 asociaciones podríamos ver, por ejemplo: ‘Asociación de los Subinspectores de Hacienda’, número total de miembros: 50. O, en el caso del Ministerio de Educación podríamos encontrar, quizá, ‘Asociación de los Catedráticos de Filosofía’. Cada asociación preocupándose sólo de defender el crecimiento de su propio cuerpo”. (Entrevista con un representante sindical de la Confederación de Sindicatos Independientes de Funcionarios -CSIF-).

<sup>13</sup> Este fue, quizá el resultado que los gobiernos centristas esperaban del no reconocimiento de los mismos derechos sindicales para funcionarios y trabajadores del sector privado.

la estructura “territorial”<sup>14</sup>. La CSTF logró reprimir la estructura “funcional” hacia la que tendían, por su naturaleza, las asociaciones de funcionarios.

La campaña de sindicación de la CSIF se basó, durante esos cinco años (1982-1987) en acusaciones contra UGT y CCOO. La CSIF acusaba a ambos sindicatos de clase de favorecer, en los grandes acuerdos nacionales, los intereses de los trabajadores del sector privado y de perjudicar los intereses de los funcionarios<sup>15</sup>. Dicha campaña, presentando los intereses de los empleados públicos como opuestos a los intereses de los empleados en el sector privado, tuvo tanto éxito que, en las elecciones de 1987, la Confederación de Sindicatos Independientes de Funcionarios (CSIF) ganó el título de “sindicato más representativo” en la administración del estado ya que, de hecho, logró más delegados que la UGT o CCOO. Estos tres sindicatos, CSIF, UGT y CCOO fueron las tres organizaciones que aseguraron su presencia en las mesas de negociación de la administración civil del estado.

Este mismo proceso, por el que la CSIF surgió como “sindicato más representativo” en la administración civil, ocurrió en áreas específicas de la función pública, especialmente en la sanidad y la educación. Los conflictos laborales en estos dos sectores habían sido tan importantes antes de 1987 que los sucesivos gobiernos tuvieron que reconocer de facto dos mesas nacionales de negociación para cada uno de esos dos sectores, prácticamente independientes de la mesa general de negociación de la administración civil del estado. Se reconocía una especie de derecho “tradicional” a la negociación independientemente de lo que ocurriera en la mesa nacional de la administración pública (cuya autoridad se veía reducida, en esencia, a las ramas puramente administrativas).

---

<sup>14</sup> La estructura “territorial” de la CSIF es una imitación de la estructura del sindicato alemán de funcionarios (DBB), que ayudó a la CSIF con consejeros y fondos. La DBB se organiza estructuralmente según la división territorial de las regiones autónomas (Länder) Esta misma estructura fue adoptada por el principal sindicato español de funcionarios. Este tipo de organización interna de la CSIF tendría efectos, en el futuro, sobre la institucionalización del sistema de las relaciones industriales en la administración pública.

<sup>15</sup> Esta acusación se fundaba en el hecho de que los grandes acuerdos nacionales, firmados entre la UGT y CEOE principalmente, pero también, a veces, por CCOO y el gobierno, condicionaban los incrementos salariales de los funcionarios mediante las restricciones que aquellos acuerdos imponían sobre los presupuestos del estado. Otro fundamento de esta campaña consistía en las presiones de los acuerdos nacionales para que el gobierno centrara su política de personal, en la función pública, en la contratación de nuevos funcionarios (como un medio de luchar contra el desempleo) más que en las subidas salariales.

Las elecciones de 1987 dieron el título de “sindicato más representativo”, con derecho a estar presentes en la mesa nacional de negociación para la educación pública, a cinco sindicatos:

1. Asociación Nacional del Profesorado Estatal de EGB -ANPE-(22% de los delegados): sindicato, de tendencia demócrata cristiana, muy fuerte en las escuelas primarias.
2. CSIF (18%): sindicato, de tendencia de centro derecha con buenas relaciones con el Partido Popular (al menos en la época en que estalló el conflicto de que luego hablaré), y con más presencia en los niveles medios de la educación.
3. CCOO (18%).
4. UGT (14%).
5. Unión Confederal de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza -UCSTE-(10%): sindicato socialista independiente con buenas relaciones con UGT.
6. Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza Confederados -STEC- (11%): sindicato, de izquierda y con ciertas tendencias semianarquistas, al que el gobierno no reconoció el derecho de estar presente en la mesa nacional de negociación porque alcanzó la cifra del 11% de los delegados debido a la unión, después de las elecciones, de los resultados de varios sindicatos que se presentaron con siglas diversas en las distintas comunidades autónomas.

ANPE (el sindicato de tendencia demócrata cristiana) tiene una historia similar a la de la CSIF. Nació de la progresiva unificación de asociaciones de maestros de la enseñanza primaria. UCSTE y STEC fueron el resultado de la organización y unificación de las coordinadoras locales de anteriores huelgas (nacieron a partir de uniones de coordinadoras<sup>16</sup>). Es interesante mencionar que, antes de 1987, ni UGT ni CCOO tenían una presencia relevante en la educación pública. Su fuerza como sindicatos representativos de los funcionarios nació, prácticamente, de las elecciones sindicales celebradas ese año. La no aplicación del Estatuto de los Trabajadores en la administración pública dio una oportunidad a otros sindicatos para organizarse y para asegurarse un puesto en las

---

<sup>16</sup> Las “coordinadoras” y sus uniones eran organizaciones poco duraderas que emergían cada vez que surgía un problema laboral en la educación pública para, a continuación, desaparecer o, al menos, diluirse.

mesas de negociación de los diversos sectores de la administración. Tras las elecciones sindicales de 1987 emergió un sistema pluralista de intermediación de intereses (Schnitter 1981).

Todos los sindicatos representativos en la educación pública, incluido STEC, llevaron a cabo un duro y largo conflicto laboral a partir de febrero de 1988. Los maestros y profesores fueron finalmente derrotados pero el conflicto afectó, de una forma no esperada, al sistema de relaciones industriales en el sector educativo haciéndolo “más pluralista” y tendente al conflicto. En ese momento, durante el conflicto, la estructura del estado (Estado de las Autonomías) apareció como factor relevante para entender el desarrollo del conflicto y de sus efectos sobre la estructura de las relaciones industriales.

### III.- LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y EL SISTEMA DE LAS RELACIONES INDUSTRIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los constituyentes españoles de 1978 trataron el problema regional español como un tema que tenía que ser resuelto sin provocar mayores conflictos. Los constituyentes no consideraron muy profundamente los problemas que podían emerger en el futuro como consecuencia de la institucionalización concreta del Estado de las Autonomías que estaban creando. Actuaron de acuerdo a la fórmula napoleónica “on s’engage et puis on voit” (García de Enterría 1980: 18). Para solucionar los problemas catalán y vasco, los constituyentes eligieron la solución propuesta por Ortega y Gasset que implicaba que todas las regiones españolas serían constituidas como regiones autónomas. Algunas de esas regiones acabarían siendo al final, de hecho, “más” autónomas que otras, lo que se escapaba a la propuesta de Ortega. El País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra y Andalucía tendrían una autonomía de primer rango.

El principio que guió a los constituyentes para solucionar el problema regional fue que la autonomía se concedería no en virtud de los derechos históricos de las nacionalidades (derechos de soberanía), sino en virtud de la “conveniencia” de crear un estado eficiente y bien organizado, como sostenía Ortega y Gasset. De esta forma se intentaba evitar el tratamiento aislado de los problemas vasco y catalán. Estos problemas fueron diluidos en la consideración “homogénea” que se dio a todas las regiones en la

discusión constituyente. Se huía, así, de una agria discusión sobre la soberanía, fundada sobre los derechos históricos, de las llamadas “nacionalidades”. Pero lo que en realidad aconteció fue bastante diferente a lo que la “homogeneidad” de Ortega implicaba. Los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña, seguidos por otras fuerzas políticas de diversas regiones, exigieron consideraciones individuales para sus territorios lo que condujo, al final, a un tratamiento especial para cada comunidad autónoma. El proceso, en su conjunto, aparecía como caótico y lleno de incertidumbres.

Los partidos políticos nacionales decidieron, tras el fracasado golpe de estado de 1981, y en la creencia de que el problema regional causaba desasosiego en el ejército, racionalizar el proceso de construcción del Estado de las Autonomías. El proceso había sido, hasta entonces, anárquico en el sentido de que cada región había recibido un tratamiento particular en las Cortes, en cuanto a su constitución como comunidad autónoma. Las Cortes estaban aprobando un “estatuto de autonomía” para cada región y no existían criterios claros y homogéneos sobre las competencias, y otros aspectos, de la autonomía. En 1981, tras el 23F, los partidos políticos de ámbito nacional llegaron a un acuerdo genérico sobre los principios uniformes que deberían aplicarse a todas las comunidades (LOAPA). Inmediatamente estalló una fuerte discusión entre los partidos nacionalistas vascos y catalanes por un lado y el gobierno central por el otro. El Tribunal Constitucional aclaró el tema declarando inconstitucionales algunos artículos de la LOAPA. A partir de ese momento la tarea de la construcción del Estado de las Autonomías se transfirió, en la práctica, al Tribunal Constitucional con lo que el problema regional dejó de ser, en parte, un problema político y se transformó en un problema técnico. A partir de entonces los documentos más pertinentes para estudiar las competencias de las comunidades autónomas son las sentencias del Tribunal Constitucional sobre este tema. Como se demostrará, la división de competencias entre la administración central y las comunidades autónomas en materias como la educación, la función pública de las comunidades y la financiación de los presupuestos autonómicos, son datos importantes para comprender el efecto provocado por el Estado de las Autonomías sobre el sistema de relaciones industriales en la educación pública. Sin embargo, antes de tratar de ello, deberíamos considerar porqué la estructura del estado como Estado de las Autonomías, no ha afectado a las relaciones industriales en el sector privado de la economía.

### 1. El Estado de las Autonomías v las relaciones industriales en el sector privado

El Estado de las Autonomías no ha influido en el sistema de las relaciones industriales en el sector privado porque este sistema se conformó con anterioridad al establecimiento de la estructura del estado (en cuanto que Estado de las Autonomías) y porque tanto los sindicatos como las asociaciones y organizaciones empresariales han defendido el mantenimiento de un mercado de trabajo unificado a nivel nacional. El estado, según la Constitución, ejerce el poder legislativo sobre las relaciones “laborales”, en tanto que los gobiernos de las comunidades autónomas tienen la competencia ejecutiva sobre esa materia. Según una sentencia del Tribunal Constitucional (102/85), la competencia ejecutiva incluye tanto la ejecución de la legislación estatal como la aprobación de los correspondientes reglamentos ejecutivos<sup>17</sup> y la creación de instituciones para actuar sobre las relaciones industriales y otras materias de orden laboral. El Tribunal Constitucional ha establecido que por el término “relaciones laborales” debe entenderse las relaciones laborales entre empleadores y empleados relacionados mediante un contrato privado de trabajo. Así que los funcionarios no están afectados por esta distribución competencial entre los gobiernos central y autónomo (Sentencia 35/82). Por otro lado, bajo la rúbrica de “funcionarios” se incluyen los funcionarios de la administración central, las comunidades autónomas y las administraciones locales (Sentencia 57/82).

El punto clave que afecta a las relaciones industriales en el sector privado es si las competencias autonómicas sobre las “relaciones laborales” permiten, o no, a los gobiernos autónomos la división del sistema de negociación colectiva en un sentido territorial. El sistema español de negociación colectiva tiene una organización vertical que va desde la “negociación colectiva nacional” hasta la negociación colectiva en la empresa pasando por niveles intermedios (sectoriales o territoriales). Se supone que los acuerdos (convenios) de nivel inferior superan los acuerdos de niveles más altos. El tema es si en este sistema el nivel clave de la negociación podría llegar a ser el territorial (las comunidades autónomas), primando sobre los demás niveles. La transformación del sistema actual en un “sistema de negociación colectiva territorial” (autonómico) depende de los objetivos de los actores industriales relevantes. La

---

<sup>17</sup> Los reglamentos son desarrollos detallados de las leyes de cara a la ejecución práctica de dichas leyes. Estas regulaciones son aprobadas por el poder ejecutivo, en el caso de las relaciones “laborales” por los gobiernos autónomos.

posibilidad de esa transformación, desde el punto de vista legal, existe: 1) en el Estatuto de los Trabajadores que reconoce que cualquier acuerdo entre los sindicatos y la patronal en el territorio de una comunidad autónoma es no sólo “legal”, sino también “extendible” por el gobierno regional y 2) en la competencia de las comunidades autónomas para crear organismos bipartitos o tripartitos<sup>18</sup> con capacidad de acordar la firma de convenios (Sentencia 35/82).

Los actores industriales relevantes han decidido, de hecho, mantener y defender la unidad del mercado nacional de trabajo. La asociación de empresarios catalanes (Fomento del Trabajo), por ejemplo, miembro de la CEOE, se opuso realmente, en 1980, a una propuesta de la Generalitat para crear un “sistema catalán de relaciones laborales”<sup>19</sup>. Los sindicatos, por su parte, también han defendido la uniformidad nacional del mercado de trabajo al definir como “injusta” y “discriminatoria” la división de las negociaciones colectivas, nacional y sectoriales, según la división territorial del estado<sup>20</sup>. La división de la mesa nacional de negociación, por lo tanto, dependería de la creación y desarrollo de “sindicatos autonómicos”, una posibilidad muy poco probable debido a la “cláusula del 15%” del Estatuto de los Trabajadores (véase más arriba). El único sindicato autonómico importante, de hecho, es el sindicato vasco ELA/STV, que defiende con insistencia la división territorial de las mesas nacionales de negociación. Aunque el gobierno vasco ha establecido un organismo tripartito para las relaciones industriales (Consejo Vasco de Relaciones Laborales), tanto la UGT y CCOO como la CEOE han sido capaces, hasta ahora, de mantener la efectividad de los acuerdos

---

<sup>18</sup> Me refiero a los consejos autonómicos de relaciones laborales.

<sup>19</sup> El presidente de Fomento del Trabajo declaró: “Nos opondremos a todo lo que represente levantar barreras diferenciales económicas con España... Esta postura justifica, nuestra oposición al intento de la Generalidad de crear un marco de relaciones laborales específico para Cataluña.” (Aguilar 1985: 204).

<sup>20</sup> La UGT declaró, en un documento oficial, que “el hecho de que el nivel más alto de la negociación colectiva pueda ser el ‘nivel regional’ es injusto y negativo para los sindicatos, para los trabajadores, para los empresarios y para la economía en su conjunto”. CCOO participa de esta misma opinión. Los actores industriales, ya en el acuerdo nacional de 1980, introdujeron una cláusula para impedir la división territorial de la negociación nacional. Dicha cláusula se mantuvo en los acuerdos posteriores (Villa 1985: 104).

nacionales en el País Vasco<sup>21</sup>.

## 2. El Estado de las Autonomías y las relaciones industriales en la administración pública

La estructura del estado español, en tanto que “Estado de las Autonomías”, ha afectado al sistema de relaciones industriales en la administración pública porque:

1. Las comunidades autónomas tienen competencia legislativa sobre la organización de su propia administración pública.
2. El sistema de relaciones industriales en la administración pública se formó con posterioridad a la constitución del Estado de las Autonomías.
3. En la CSIF -el sindicato “más” representativo en la administración pública- domina claramente la estructura territorial sobre la estructura funcional o sectorial.
4. Como ya he dicho, el sistema de relaciones industriales en la administración pública es “pluralista” (por el número de sindicatos representativos). Los sindicatos han utilizado la autonomía regional como una estructura apropiada para competir entre sí, cada uno tratando de controlar y sacar ventajas de las mesas de negociación autonómicas en las que domina.

El conflicto de 1988 en la educación pública ha resultado ser crítico para la división de la mesa de negociación nacional en este sector. Lo que ocurrió durante el conflicto muestra lo que podría ocurrir, el escenario posible, en otros sectores de la administración pública en España, especialmente en la sanidad pública pero también en otras áreas administrativas. Las siguientes páginas se centrarán en la educación pública como caso “típico”, en el sentido de que en él se refleja el futuro potencial de toda, o casi toda, la administración pública. Ello es así, 1) porque la distribución competencial, entre el estado y las comunidades autónomas, es casi la misma en todos los sectores importantes de la administración civil y 2) porque el sistema de representación de intereses es también “pluralista” en los demás sectores de la administración.

### a) Distribución de competencias educativas entre el estado y las comunidades autónomas

Entre las competencias exclusivas del gobierno central en materia educativa, se

---

<sup>21</sup> Una evolución interesante del Consejo Vasco de Relaciones Laborales es que está centrando su actividad, crecientemente, en temas como la formación profesional.

incluyen la regulación de los títulos académicos (fijando las exigencias mínimas para su obtención), la estructuración de los diferentes niveles educativos, la regulación del derecho a la educación de todos los españoles hasta la edad de 14 años y la defensa de los principios democráticos que deben aplicarse en todas las instituciones educativas (Muñoz Machado 1982: 602-604).

La mayoría de las comunidades autónomas carecen de competencias reales en esta materia. Sólo cinco estatutos de autonomía confieren a su respectiva comunidad autónoma la competencia sobre educación. Cuatro, de estas cinco comunidades, ejercen dicha competencia<sup>22</sup>. Por otro lado, según la Constitución española, el estado puede transferir competencias “no estatutarias” a las comunidades autónomas. El estado puede, en el caso de la educación, transferir una parte de sus responsabilidades a las doce regiones que no tienen competencia estatutaria sobre esa materia. Dicha transferencia se haría mediante una ley aprobada por las Cortes que implicaría una estrecha supervisión, a cargo del gobierno central, sobre el ejercicio de tal competencia por las comunidades autónomas. Otras dos comunidades han logrado la autonomía educativa a través de esta vía<sup>23</sup>. Por tanto, en la actualidad, hay seis comunidades con competencias educativas y once sin competencia. Estas once últimas regiones forman lo que se conoce como el “Territorio del Ministerio” (de Educación).

#### b) La situación jurídica' de los maestros y profesores en el Estado de las Autonomías

Es importante recordar que como funcionarios que son, los maestros y profesores de la educación pública, deben integrarse en las administraciones autonómicas de las regiones con competencia educativa. Los gobiernos autónomos tienen competencia absoluta para organizar su propia función pública. Pueden crear cuerpos administrativos, seleccionar personal, crear nuevos sistemas de carrera y establecer los esquemas salariales. Todo lo que tenga que ver con los funcionarios de las administraciones autónomas está en las manos de los gobiernos regionales, que sólo ven limitado su poder por ciertos principios generales como la imparcialidad en la selección de personal, el mantenimiento de “una” (cualquiera) “carrera administrativa” y la homogeneización de

---

<sup>22</sup> Las regiones con competencia estatutaria son el País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra y Andalucía. Navarra ha rehusado, hasta el presente, el ejercicio de la competencia.

<sup>23</sup> Estas comunidades son la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias.

los cuerpos de funcionarios”<sup>24</sup>.

Cuando el gobierno central comenzó las transferencias competenciales a las comunidades también transfirió sus propios funcionarios para evitar una duplicación en el número de funcionarios. Las comunidades no podían, legalmente, contratar nuevo personal en tanto no se hubiera concluido el proceso de transferencias. Esto es lo que ocurrió con los maestros y profesores. En el futuro, por supuesto, los gobiernos autónomos podrán seleccionar y contratar a su propio personal, un proceso que ya ha comenzado.

La mayoría de los maestros y profesores en las comunidades autónomas con competencia educativa son, en consecuencia, funcionarios “transferidos” por la administración central. Los sindicatos y asociaciones de funcionarios forzaron al gobierno, antes de 1987 -el año de las primeras elecciones sindicales en la administración pública-, a reconocer que los maestros y profesores “transferidos” seguirían perteneciendo a la administración central, pudiendo “regresar” al Territorio del Ministerio de Educación (el territorio bajo la jurisdicción administrativa del gobierno central) con los mismos derechos y ventajas que los maestros y profesores de los propios cuerpos del Ministerio. Lo que es más, el gobierno central reconoció que los maestros y profesores “transferidos” disfrutarían de los mismos logros, en cualquier materia, que los maestros y profesores de su cuerpo original, en la administración central, pudieran conseguir o ver reconocidos (Calzada Gil 1985: 115). Esto significa, por ejemplo, que cualquier aumento salarial para los maestros y profesores en el Territorio del Ministerio debería repercutirse en el salario de los maestros y profesores “transferidos” a las comunidades con competencia educativa.

El Tribunal Constitucional reconoció, en 1982, el derecho de las comunidades autónomas a establecer el régimen salarial de sus funcionarios (Sentencia 26/82). Esto significaba que, en la práctica, podía surgir una limitación a la libertad de movimiento

---

<sup>24</sup> Los funcionarios españoles están organizados en “cuerpos”, según la división de la administración en tareas funcionales, y “escalas”. Cada cuerpo se asigna a una escala dependiendo de los títulos académicos exigidos para entrar en ese cuerpo. La competencia estatal en cuanto a la “homogeneización” de los cuerpos de funcionarios significa que el gobierno central clasifica a “todos” los cuerpos administrativos (incluidos los autonómicos) “como si” pertenecieran a una de las escalas nacionales. El objeto de esta competencia es permitir que los funcionarios de una determinada administración puedan trabajar en otra administración (movilidad funcional entre administraciones) sin necesidad de aprobar nuevas oposiciones, sino por la vía del concurso de méritos.

de maestros y profesores entre las diversas administraciones públicas. Dicha limitación estaba condicionada a que se produjeran o no diferencias salariales entre los maestros y profesores de las diversas administraciones (central o autonómicas). La libertad de movimiento entre administraciones también podía verse afectada por otras razones como el surgimiento de diferentes esquemas de carreras administrativas, condiciones de trabajo, etc.

Los primeros signos de este proceso de diferenciación, entre funcionarios que trabajan para diversas administraciones, aparecieron en 1987. La Generalitat, por ejemplo, incrementó los salarios de sus funcionarios de áreas puramente administrativas en más de un 15%. Ni los maestros y profesores ni los trabajadores de la sanidad pública catalana gozaron de tal aumento. Durante el conflicto de 1988 en la enseñanza pública, los maestros y profesores del País Vasco vieron incrementados sus salarios por encima del incremento salarial en el Territorio del Ministerio. El gobierno central había intentado evitar sucesos como estos desde 1984, después de la sentencia del Tribunal Constitucional que reconoció a los gobiernos autónomos la competencia para fijar los esquemas salariales de los funcionarios autonómicos. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 (Ley de 28-XII-1983) establece un incremento salarial uniforme para todas las administraciones. El mismo principio se ha mantenido en las sucesivas leyes de presupuestos del estado. Esto implica que los fondos anualmente transferidos por el Ministerio de Educación a las comunidades autónomas con competencias educativas son estrictamente proporcionales al número de maestros y profesores bajo jurisdicción de los gobiernos autónomos. Por lo tanto, un gobierno autónomo que elevara los salarios de sus maestros y profesores más de lo que lo hiciera el Ministerio de Educación en “su propio territorio” tendría que buscar fondos de financiación especiales para costear la diferencia. Aparece pues el tema de la financiación de los presupuestos autonómicos. ¿Hasta qué punto tienen las comunidades autónomas autonomía financiera?

c) La autonomía financiera de las comunidades autónomas<sup>25</sup>

¿Pueden los gobiernos autónomos pasar por encima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1984 que intenta impedir la emergencia de diferencias

---

<sup>25</sup> Una buena explicación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas puede encontrarse en Tornos y otros (1987), Aja (1985) y Ruiz-Huerta y Muñoz del Bustillo (1986).

salariales entre los funcionarios de las diversas administraciones? En el caso español, en el que el gobierno central se reserva el cobro de los impuestos más importantes, la autonomía financiera de las comunidades depende de la libre disposición de los fondos por parte de las comunidades autónomas.

La mayoría de los fondos regionales provienen de transferencias estatales y son fondos “condicionados” a su gasto en fines específicos. Cada comunidad recibe un porcentaje del presupuesto nacional según los costes de los servicios transferidos a dicha comunidad. Estos costes se calculan de forma estrictamente proporcional que, en el caso de la educación, tiene en cuenta el número de maestros y profesores (a efectos del coste salarial) y el número de alumnos (a efectos de los costes de amortizaciones y nuevas inversiones<sup>26</sup>). El presupuesto nacional incluye también un “fondo de solidaridad” a dividir entre todas las comunidades en proporción inversa a su riqueza, pero este subsidio está también fuertemente condicionado porque debe gastarse en “nuevas inversiones”. El estado puede conceder a las comunidades el derecho al cobro de algunos impuestos, pero los fondos ingresados por este concepto se deducen de la estimación previa sobre los costos de las competencias transferidas (Muñoz Machado 1987: 437). Los únicos mecanismos de que disponen las comunidades autónomas, para lograr una verdadera autonomía financiera consisten en establecer, por su cuenta y riesgo, recargos impositivos sobre los impuestos recaudados por el estado o mediante la emisión de deuda pública. Esta última posibilidad tiene límites muy claros ya que el estado no es responsable de la deuda pública regional. Sólo una comunidad, Madrid, ha intentado utilizar el instrumento del recargo impositivo, pero una rebelión ciudadana y una sentencia del Tribunal Constitucional hicieron fracasar el intento. El Tribunal declaró inconstitucional la acción del gobierno de la Comunidad de Madrid en virtud de que tal recargo violaba el derecho a la igualdad entre todos los españoles. Esta sentencia implica, sin embargo, que todas las comunidades autónomas podrían imponer tales recargos si actuaran concertadamente.

Podemos pues concluir, que las comunidades autónomas carecen de una verdadera autonomía financiera y que ello les impide crear una gran diferenciación salarial entre los funcionarios de las diversas administraciones públicas. Actualmente, sin embargo, las posibilidades de que las comunidades logren una verdadera autonomía financiera se

---

<sup>26</sup> El número de alumnos es también el dato clave en relación con el número de maestros y profesores que serán pagados por la administración central.

están incrementando porque:

1. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) ha establecido que cada comunidad recibirá un porcentaje fijo, sin ninguna otra consideración, del presupuesto del estado.
2. Las leyes del presupuesto estatal, desde 1987, establecen que el 25% de los fondos de solidaridad serán “incondicionales”.

Por otro lado, los gobiernos autónomos están ejerciendo presión sobre el gobierno central para que éste les conceda la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a nivel minorista. El País Vasco y Navarra ya recaudan el IVA con éxito. Estas dos comunidades son las únicas que cobran casi todos los impuestos importantes y después transfieren al gobierno central los fondos asignados para costear el presupuesto del estado. Es el método inverso al que se aplica en el resto de las comunidades. Dado que los gobiernos de ambas comunidades han reducido fuertemente el fraude fiscal, disfrutaron, en parte, de autonomía financiera real. Las demás comunidades están presionando en favor de su derecho a recaudar alguna parte del IVA, que ha demostrado ser un impuesto con alto fraude (Tornos 1987: 220-221). En la medida en que una región redujera tal fraude, disfrutaría de mayor autonomía pues no por ello recibiría menos fondos del estado. También debe tenerse en cuenta que muchas regiones españolas reciben subsidios del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (de las Comunidades Europeas). Es, pues, muy posible que la parte incondicional del Fondo de Solidaridad español se vaya incrementando en los próximos años al disponer las comunidades autónomas de fondos adicionales, muy condicionados, procedentes de la CEE.

En consecuencia, si bien la autonomía financiera de las comunidades ha sido muy limitada hasta ahora, es probable que se incremente en el futuro. Los gobiernos autónomos podrán, entonces, ofrecer diferentes condiciones de trabajo, salarios y carreras administrativas a sus funcionarios, incluidos los maestros y profesores. Como se indicó más arriba, la Generalitat ha incrementado ya los salarios de su personal administrativo por encima de lo que lo ha hecho el gobierno central y lo mismo ha sucedido con los maestros y profesores en el País Vasco. Esta tendencia hacia la heterogeneidad está agravándose por las acciones de los sindicatos, los gobiernos autónomos y, en parte, el propio gobierno central. En gran medida es el resultado lógico del sistema de relaciones industriales “pluralista” que surgió en la enseñanza pública.

#### IV.- EL CONFLICTO DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA EN 1988

Ya se ha dicho antes que las elecciones sindicales de 1987 en la administración pública pusieron de relieve la existencia de un sistema pluralista de representación de intereses. Cinco sindicatos alcanzaron el derecho a estar presentes en la mesa nacional de negociación de la enseñanza pública. El conflicto comenzó cuando, inmediatamente después de las elecciones, los sindicatos solicitaron una reunión de la mesa nacional de negociación para discutir los problemas del sector. La reunión fue un total fracaso. Los sindicatos pidieron un nuevo realineamiento de los cuerpos de maestros y profesores en correspondencia con los cuerpos de las ramas administrativas del Ministerio de Educación, lo que suponía un incremento salarial de 30.000 pesetas por mes y funcionario. Los representantes del Ministerio abandonaron la reunión. CCOO y STEC convocaron a los maestros y profesores a una huelga intermitente, a nivel nacional, de tres días por semana hasta que el Ministerio respondiera positivamente a las demandas sindicales.

Tres días más tarde todos los demás sindicatos habían anunciado que se unían a la huelga. Los paros comenzaron en febrero. El Ministerio reconoció que el 95% de las escuelas e institutos públicos cerraban los días de huelga. Los sindicatos actuaron con una fuerte unidad en la primera fase del conflicto. El hecho de que los cinco sindicatos presentes en la mesa nacional de negociación renunciaran a uno de sus puestos para permitir la presencia de STEC es indicativo de esa unidad. Ya se mencionó que el gobierno no reconocía a STEC como sindicato “más representativo” a nivel nacional a pesar de haber logrado un 11% de los delegados sindicales en las elecciones de 1987.

Repentinamente, en marzo, el conflicto se complicó. Algunos de los gobiernos autónomos con competencias educativas convocaron, bajo una creciente presión popular, a las mesas autonómicas de negociación para intentar resolver el conflicto a nivel regional. Hay que decir que los sindicatos que son representativos a nivel regional no coinciden con los que lo son a nivel nacional y que la fuerza de cada sindicato varía entre las diversas comunidades y con respecto a la mesa nacional. Se constituyeron mesas de negociación en el País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana. Al parecer la

primera iniciativa en este sentido fue tomada por el gobierno vasco bajo presión del sindicato autonómico ELA/STV. Este sindicato declaró que no aceptaría la unificación de los salarios de los maestros y profesores vascos con los salarios de los cuerpos de funcionarios del Ministerio de Educación, sino con los de los cuerpos administrativos de la función pública vasca. Si el gobierno vasco aceptara esto, ELA/STV daría por concluida la huelga. Dos semanas más tarde el conflicto había finalizado en el País Vasco al aceptar el gobierno autónomo las demandas de ELA/STV. Aunque UGT y CCOO pidieron a los maestros y profesores vascos la continuación de la huelga como una “huelga de solidaridad”, los funcionarios vascos regresaron a sus puestos de trabajo.

CCOO, el sindicato más importante en Cataluña y Valencia, comenzó a pedir, en las mesas de negociación de dichas comunidades, lo mismo que ELA/STV había pedido en el País Vasco<sup>27</sup>. Los sindicatos territoriales de la CSIF (Confederación de Sindicatos independientes de Funcionarios) comenzaron también a pedir, en todas las regiones con competencia educativa, la igualdad de los salarios de los maestros y profesores con los salarios de los cuerpos administrativos autónomos y ello a pesar de la política de los líderes nacionales de este sindicato. Se formaron mesas de negociación en las otras tres comunidades con competencia educativa en las que todavía no se habían constituido.

“Esto era lógico. Cada comunidad tiene, o tendrá, su propia administración orgánica. Los funcionarios del Ministerio de Justicia tendrán diferentes salarios dependiendo de la administración para la que trabajen. No podemos decir a los maestros: ‘¡Mira! Galicia ha subido los salarios a sus funcionarios en un 10%, pero tú, tú tendrás que conformarte con un 5% porque el Ministerio de Educación ha decidido que tu salario se eleve sólo en un 5%. Pero además, nosotros, quiero decir, la CSIF, respetamos mucho la autonomía de nuestros sindicatos territoriales. Son completamente independientes’”. (Entrevista con un líder nacional de la CSIF).

El Ministerio de Educación advirtió que no existían fondos disponibles para pagar las subidas salariales que los gobiernos autónomos pudieran conceder a maestros y profesores al margen, o por encima, de los acuerdos que se pudieran alcanzar en la mesa nacional. El Ministerio convocó a los consejeros de educación de las comunidades autónomas a un encuentro para unir posturas. El deseo ministerial era que todos los

---

<sup>27</sup> “Lo que la Generalitat no puede hacer es decir: ‘¡Mira!, hemos subido los salarios de nuestros funcionarios administrativos en un 15 ó 20%, pero los maestros tienen que pedir igualdad con los cuerpos administrativos del Ministerio de Educación’” (Entrevista con un representante sindical de CCOO).

gobiernos autónomos reconocieran la autoridad de la mesa nacional y de los acuerdos que se pudieran lograr en ella. Los sindicatos presionaban a los gobiernos autónomos en la dirección opuesta, intentando sacar ventaja en las mesas en la que cada uno era más poderoso<sup>28</sup>.

Los gobiernos de las comunidades intentaban desembarazarse del conflicto. Dieron todo el poder de negociación al Ministerio de Educación cuando se percataron de que eran incapaces de solucionar el problema, por su cuenta, en su propio territorio. Sus limitaciones financieras eran evidentes.

Los sindicatos y el Ministerio lograron llegar a un acuerdo en mayo, pero ese acuerdo no fue firmado ni por CCOO ni por STEC. Estos dos sindicatos forzaron la celebración de un referéndum aprobatorio sobre dicho acuerdo (“preacuerdo”). Según el preacuerdo los sindicatos habrían alcanzado todo lo que pedían pero en un periodo de tres años. Durante la campaña del referéndum CCOO y STEC defendieron el “no” y el resto de los sindicatos hicieron campaña en favor del preacuerdo, aunque los sindicatos regionales de CSIF y ANPE de las seis comunidades autónomas con competencias educativas dudaron o incluso hicieron una campaña contraria a la que sus líderes nacionales estaban llevando a cabo<sup>29</sup>. El asunto se complicó porque no todos los sindicatos “representativos” a nivel nacional estaban presentes en las seis mesas de las comunidades autónomas con competencias educativas. En tres de ellas, además, existía un sindicato regional que sólo era representativo a nivel autonómico sin serlo a

---

<sup>28</sup> “Y los consejeros vinieron a Madrid. ‘¡Muy bien! ¡Muy bien! -dijeron- nos sometemos a las decisiones de la mesa nacional’. El único que no reconoció la autoridad de la mesa nacional de negociación fue el consejero vasco, ya sabes... Pero, ¿por qué deberíamos, nosotros, aceptar las decisiones de la mesa nacional? Nosotros, el sindicato más importante en Cataluña, queremos una mesa de negociación catalana y no nos sometemos a la mesa nacional. Podríamos haber dicho al presidente de la Generalitat: ‘Usted no quiere meterse en problemas en el asunto de la enseñanza pública. Usted quiere esconderse detrás del Ministro de Educación. Pero, ¿no fue usted el que subió los salarios de los funcionarios catalanes un 20%? En aquel caso usted hizo eso sin contar para nada con la opinión del gobierno central. ¡Bien! ¡Queremos la misma subida salarial que usted concedió a los demás funcionarios!’. ¿Sabes lo que nos hubiera contestado? ‘¡No hay dinero!’ A lo que nuestra respuesta hubiera sido la lógica: ‘¡Muy bien! ¡Búsquelo!’”. (Entrevista con un representante sindical en la mesa nacional de negociación).

<sup>29</sup> Los sindicatos se cruzaron entre sí mutuas acusaciones de traición o de incapacidad para controlar a sus organizaciones regionales o autonómicas.

nivel nacional. Estos sindicatos “regionales”, en general, estaban dispuestos a continuar la huelga cualquiera que fuera el resultado del referéndum nacional. La mesa de negociación de la Comunidad Valenciana decidió, incluso, no realizar el referéndum en su territorio porque ese referéndum “era asunto del Territorio del Ministerio de Educación”<sup>30</sup>.

Sólo la UGT, en definitiva, se mantuvo claramente a favor del preacuerdo pero el resultado del referéndum no podía ser otro que una derrota para el sindicato socialista: sólo un poco más del 10% de los maestros y profesores que acudieron a las urnas aprobaron el preacuerdo. Al día siguiente la UGT dio un cambio estratégico repentino. El sindicato socialista propuso al resto de los sindicatos un paro continuo e indefinido al mismo tiempo que acusaba a CSIF y ANPE de traicionar sus posiciones iniciales. Estos dos sindicatos aceptaron inmediatamente la propuesta de UGT sobre la huelga indefinida. CCOO, que deseaba continuar con la huelga intermitente de tres días por semana, acusó al sindicato socialista de querer castigar a CCOO por haberse opuesto al preacuerdo. Los líderes nacionales de CCOO sostenían que el paro continuo e indefinido propuesto por UGT sería un fracaso y que era esto, precisamente, lo que el sindicato socialista estaba buscando. Según las manifestaciones de un líder nacional de Comisiones Obreras, una vez que la posición ugetista había sido derrotada en el referéndum nacional, cualquier cosa que consiguieran los maestros y profesores sería atribuida, por los maestros, al buen hacer de CCOO y de STEC, que tampoco firmó el preacuerdo. La huelga fracasó una semana más tarde bajo una fortísima presión popular y de los medios de comunicación contra ella. La huelga siempre fue impopular pero lo fue especialmente cuando los sindicatos comenzaron a manifestar la posibilidad de que los maestros no realizaran los exámenes de fin de curso.

La división de la mesa nacional de negociación fue, sobre todo, el resultado de la competitividad existente entre los sindicatos, pero los efectos de esa competitividad se multiplicaron a causa de la estructura autonómica del Estado. Esta estructura agudizó el conflicto e hizo posible la división de la mesa nacional. Los sindicatos desarrollaban una estrategia apropiada y racional teniendo en cuenta el sistema “pluralista” de representación de intereses nacido en 1987. Cada uno de los sindicatos intentaba lograr acuerdos más ventajosos para los maestros y profesores de los territorios en los que dicho sindicato fuera más fuerte. En definitiva se trataba de una rivalidad entre

---

<sup>30</sup> El País, 17-5-1988.

sindicatos que se manifestaba en procesos reivindicativos “imitativos” (conseguir en la mesa de negociación en la que cada uno es más fuerte aquello que otros sindicatos hubieran conseguido en otras mesas y, si fuera posible, superarlo) y de la política del “haga cada uno lo que pueda y donde pueda” (free riding)<sup>31</sup>.

## CONCLUSIONES

El objeto de este artículo ha sido mostrar las influencias de las acciones y estructura del estado sobre la organización de las relaciones industriales en España durante el periodo de la transición democrática. Se han considerado algunos de los aspectos del nacimiento de los sindicatos y de la institucionalización de las relaciones

---

<sup>31</sup> La estrategia “pluralista” de los sindicatos está muy bien descrita en la siguiente cita procedente de una entrevista con un representante sindical en la mesa nacional de negociación. Le pregunté si podía hablarse de una alianza, más o menos estable entre UGT y UCSTE por un lado y CCOO y STEC por el otro. En su respuesta el líder sindical quiso recalcar que no existía competitividad entre los sindicatos pero acabó reconociendo la existencia de fuertes rivalidades:

“¿Rivalidad entre los sindicatos? Yo diría que estás muy equivocado. Bueno, no sé cuáles son tus fuentes de información. Por supuesto que no existió competencia entre los sindicatos. No tiene sentido. Es ridículo. No tiene ningún sentido. Lo que hacemos es estudiar seriamente nuestros problemas comunes, todos juntos”.

Después de un momento añadió:

“¡Bueno, bueno! Te diré la verdad. Es cierto que a veces, cuando los sindicatos se están organizando, hay competencia. ¿Para qué voy a mentirte? Mira, te voy a contar esto como una anécdota. Espero que comprendas. No creo que nadie sepa esto sino la gente que estaba negociando con el ministerio. Te digo, y es verdad, que cada vez que íbamos a ver a los representantes del ministerio discutíamos quién se iba a sentar a la derecha del representante del ministerio. ¿Que por qué? Porque cuando nos daba papeles para firmar cada sindicalista quería ver quién firmaba y quién no. Si tal sindicato firma yo firmo, si tal otro no firma yo tampoco. Como el principal representante del ministerio siempre daba el documento al sindicalista que estaba a su derecha todos queríamos estar sentados a su izquierda. Todo el mundo quería ser ‘izquierdista’, incluidos los de CSIF y ANPE. Esto es traición, traición al movimiento sindical. Un día, todo el mundo entró en la sala, donde nos reuníamos, con tanta prisa por sentarse en la silla ‘izquierdista’ que uno cayó de bruces al suelo. Después de eso acordamos entre nosotros que las posiciones en la mesa serían rotativas”.

industriales tanto de la administración pública como del sector privado de la economía. Me he centrado, más concretamente, en uno de los subsectores de la administración pública: la educación.

Por una parte la legislación estatal, sobre todo el Estatuto de los Trabajadores, tuvo un impacto importante en el desarrollo de una estructura de las relaciones industriales en el sector privado que se ha venido en llamar “semi-corporatista” (Pérez Díaz 1987). Sólo dos sindicatos nacionales han sido capaces de lograr un 10% de los delegados de los trabajadores a nivel nacional y así obtener el derecho de negociar con el estado. La legislación estatal sobre la representatividad sindical eliminó a algunos sindicatos nacionales y regionales y, al mismo tiempo, limitó seriamente la posibilidad de éxito de nuevos sindicatos como el Sindicato de Cuadros.

Por otra parte, el Estatuto de los Trabajadores no tuvo esa misma influencia sobre la institucionalización de las relaciones industriales en la administración pública. Ello fue debido, principalmente, a que los gobiernos centristas de la UCD, en el poder hasta 1982, no reconocieron a los funcionarios los mismos derechos sindicales de que gozaban los trabajadores del sector público. Los socialistas, en el gobierno desde finales de 1982, habían anunciado que aplicarían los contenidos del Estatuto de los Trabajadores, y de su reforma, a los funcionarios. Esto no se hizo, de hecho, hasta 1987, año en que se celebraron las primeras elecciones sindicales en la administración pública. Este retraso, de casi 10 años con respecto al sector privado, supuso tiempo suficiente para que otros sindicatos, alternativos a CCOO y UGT, se organizaran. El resultado fue la emergencia de un sistema pluralista de relaciones industriales en la administración pública.

En estas páginas se ha prestado una atención especial a la influencia de la estructura del estado (Estado de las Autonomías) sobre las relaciones industriales en la administración pública y, particularmente, sobre las relaciones industriales en la educación pública. Los efectos de la estructura del estado sobre las relaciones industriales no son, por supuesto, deterministas. La legislación sobre la institucionalización del Estado de las Autonomías es una legislación que posibilita, también, la emergencia de un sistema pluralista de relaciones industriales en el sector privado. Esta posibilidad, sin embargo, no se ha visto realizada hasta el momento porque los actores industriales del sector privado defienden con insistencia el mantenimiento de la negociación nacional unificada y la uniformidad del mercado nacional de trabajo.

También debe apreciarse, sin embargo, que el Estatuto de los Trabajadores ayudó a estos actores industriales del sector privado levantando fuertes obstáculos para el nacimiento y organización de nuevos sindicatos regionales. Si estos sindicatos hubieran sido numerosos (de momento sólo es importante ELA/STV) las posibilidades de que las mesas autonómicas de negociación se transformaran en los lugares esenciales de la negociación laboral en España habrían crecido enormemente.

La estructura del estado como Estado de las Autonomías sí ha posibilitado la intensificación de las tendencias pluralistas en la administración pública. Esto es particularmente cierto en el caso de la educación pública, como ha podido contrastarse en las páginas anteriores. El caso de la educación pública no es una excepción dentro de la función pública, sino un caso típico de lo que está ocurriendo, o puede ocurrir, en el resto de sectores funcionariales. Los sindicatos de maestros y profesores siguen una estrategia de rivalidad entre ellos que es lógica dada la existencia de una fuerte fragmentación sindical. La estructura del estado como Estado de las Autonomías es una estructura que posibilita y refuerza esa estrategia de rivalidad premiando al sindicato que la sigue.

Al considerar las relaciones entre el estado y la sociedad civil -o entre la estructura de las instituciones del estado y la de las instituciones de la sociedad civil- la hipótesis de la que se partía era que el estado no sólo responde a las demandas procedentes de la sociedad civil, sino que coopera fuertemente a la formación de esas demandas “societales”. El estado ejerce esa influencia, entre otras vías, mediante su poder para “con-formar” el tipo de actores a los que se enfrentará. He intentado demostrar, en el caso particular de las relaciones industriales en España, que tanto las acciones del estado como la estructura del estado -Estado de las Autonomías- han afectado a los sistemas de las relaciones industriales y a las tácticas y demandas sindicales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, S. 1985. “¿Burgueses sin burguesía? La trayectoria corporativa de la burguesía empresarial catalana”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 31. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aja, E, et al. 1985. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Alonso García, M. 1984. “En torno a una política de relaciones laborales” en *España: un presente para el futuro*, ed. por E. García de Enterría. T.II. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Berger, S. (ed.) 1981. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Biurrun Mancisidor, G. 1983. “La ley sobre el Consejo de Relaciones Laborales del Parlamento Vasco. Examen de la jurisprudencia al respecto”, en *Revista Vasca de Administración Pública*. N 6.
- Block, F. 1972. “The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of the state”, en *Socialist Review*. N 33.
- Bodelón, M. y Fernández, F. 1985. “Consideraciones en torno a la financiación del Estado de las Autonomías”, en *Documentación Administrativa*. N 203.
- Cameron, D. 1985. “Social democracy, corporatism, labour quiescence and the representation of interests in advanced capitalist societies”, en *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* ed. por J. Golthorpe. Londres: Cambridge University Press.
- Centro de Estudios Constitucionales 1981. *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*. Madrid.
- Fishman, R.M. 1985. *Working Class Organization and Political Change: the Labor Movement and the Transition to Democracy in Spain*. Tesis. Fotocopias.
- García de Enterría, E. 1980. “Las competencias económicas de las Comunidades Autónomas. Estudio preliminar”, en *La distribución de las competencias entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española* ed. por García de Enterría, E. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Hall, P. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Katzenstein, P. (ed.) 1978. *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press.

- Lehner, F. 1987. "Interest intermediation, institutional structures and public policy" en *Coping with the Economic Crisis*, ed. por H. Icesman. Beverly Hills: Sage.
- Martín, A. y Rodríguez Sañudo, F. 1984. "Los Consejos de Trabajo y de Relaciones Laborales de Cataluña, País Vasco y Andalucía" en *España: un presente para el futuro* ed. por E. García de Enterría. T.II. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Martín, A. 1986. "Situación actual de la financiación autonómica: una evolución crítica" en *Estado Federal/Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas* ed. por J. Ruiz-Huerta y R. Muñoz de Bustillo. Salamanca: Ediciones de la Diputación de Salamanca.
- Muñoz Machado, S. 1980. "Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas" en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española* ed. por E. García de Enterría. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Muñoz Machado, S. 1982. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, S.A.
- Pérez Díaz, V. 1987. *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Ruiz-Huerta, J. y Muñoz de Bustillo, R. (eds.) 1986. *Estado Federal/Estado Regional. La financiación de las Comunidades Autónomas*. Salamanca: Ediciones de la Diputación de Salamanca.
- Schmitter, P. 1981. "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America" en *Organizing Interests in Western Europe* ed. por S. Berger. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. y Lehmbruch, G. 1982. *Patterns of Corporatist Policy-making*. Beverly Hills: Sage.
- Tilly, Ch. 1981. *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press. Pp. 109-144.
- Tornos, J. 1983. "La Función Pública de las Comunidades Autónomas (Condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)" in *Revista Vasca de Administración Pública*. N 7.
- Tornos, J. et al. 1987. *Informe sobre las Autonomías*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Villa de la, L.E. 1985. *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

Weir, M. and Skocpol, T. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research" en *Bringing the State Back In* ed. por P. Evans *et al.* Cambridge: Cambridge University Press.

Zeitlin, J. 1985. "Shop floor bargaining and the state: A contradictory relationship" en *Shop Floor Bargaining and the State* by S. Zeitlin. Cambridge: Cambridge University Press.